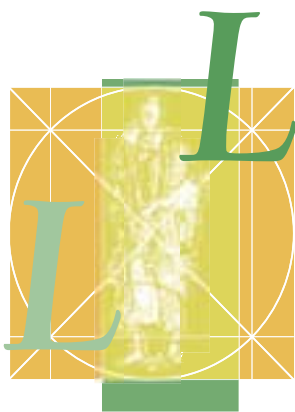


# Les stratégies d'information



LES DISPOSITIFS D'INFORMATION sur la sécurité alimentaire au Sahel sont reconnus comme relativement performants par rapport à d'autres régions en développement. Ceci est le résultat de 25 ans d'initiatives multiples à l'échelle nationale et, surtout régionale, par les pays sahéliens avec l'appui de la communauté internationale. Cependant, la pérennité de ces systèmes d'information est rarement assurée, alors qu'ils doivent répondre à de nouveaux besoins liés aux stratégies de réduction de la pauvreté.

Jusqu'à la fin des années 1970, l'information sur la sécurité alimentaire demeure parcellaire. Il s'agit surtout de fournir des statistiques sur la production agricole pour répondre aux besoins de la comptabilité nationale.

## DES DISPOSITIFS D'INFORMATION EN CONSTANTE ÉVOLUTION

Au cours des années 1980, le CILSS impulse, avec l'appui du projet Diagnostic Permanent<sup>1</sup>, l'élaboration de bilans céréaliers

<sup>1</sup> Le projet DIAPER (programme régional d'amélioration des instruments du diagnostic permanent) financé par le Fonds européen de développement a connu trois phases de 1984 à 2000. La conférence politique de Dakar en avril 2000 a été l'occasion d'un bilan général des systèmes d'information sur la sécurité alimentaire, publié dans un dossier spécifique : « L'information au cœur de la sécurité alimentaire sahélienne : bilan et perspectives des dispositifs nationaux et régionaux »

annuels. En fournissant une estimation quantifiée des différentes composantes de l'offre et de la demande en céréales, ces bilans ont pour objectif de déterminer les besoins d'importation (importations commerciales et aides alimentaires) de chaque pays. Parallèlement, suite à la famine de 1984-1985, émergent les systèmes d'alerte précoce (SAP), destinés à cibler les aides d'urgence. Cette période voit également

le développement des outils de suivi de la campagne agricole (agrométéorologie, hydrologie) dont le centre AGRHYMET (CILSS) et le SMIAR (FAO) sont les promoteurs.

À la fin des années 1980, la libéralisation du commerce céréalier entraîne la mise en place des systèmes d'information sur les marchés (SIM). Puis, au cours des années 90, des dispositifs nationaux de coordination, chargés d'analyser l'ensemble des informations (production, prix, vulnérabilité...) sont créés afin de renforcer le pilotage des politiques de sécurité alimentaire.

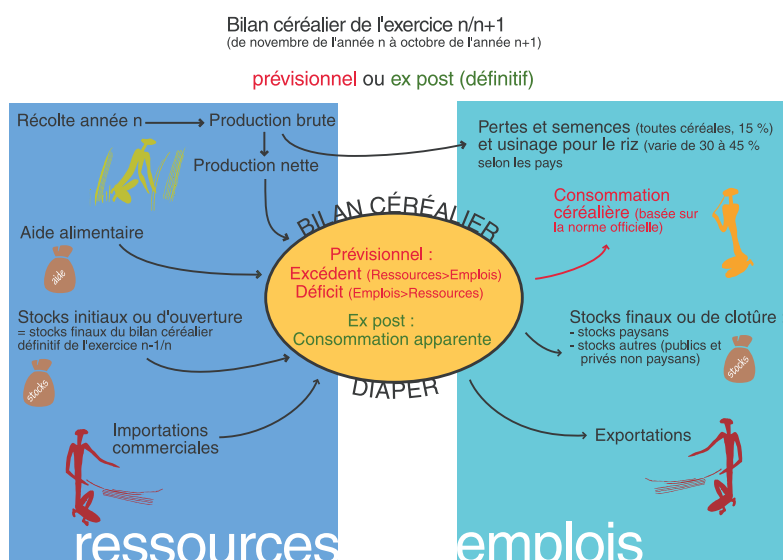
Si la quasi-totalité de ces dispositifs d'information sont insérés, au niveau national, dans des structures publiques et, au niveau régional, au sein des centres spécialisés du CILSS, on assiste depuis quelques années à l'émergence de nouveaux systèmes d'information, visant à satisfaire les besoins spécifiques d'information d'agences de coopération ou d'ONG et, plus récemment, d'organisations socio-professionnelles.

## LES BILANS CÉRÉALIERS : UNE RÉFÉRENCE COMMUNE AUX NEUF PAYS DU CILSS

Chaque année, les pays du CILSS construisent un bilan céréalier national dans une double perspective : anticiper le déroulement de la commercialisation et déceler suffisamment tôt les risques de difficulté alimentaire, à partir d'une estimation précoce du volume des récoltes ; suivre le déroulement de la campagne. À

cette fin, le bilan prévisionnel établi dans un premier temps sur la base des estimations de récoltes est actualisé en cours de campagne sur la base des résultats définitifs de l'enquête agricole.

Ce bilan repose sur une quantification des différentes composantes de l'offre en céréales (production, stocks de l'année précédente et importations) et des différents postes de demande (pertes après récolte, consommation par les hommes, par les animaux et par les industries, exportations). La production céréalière nationale est estimée sur la base d'une enquête statistique, qui, avant la récolte, s'appuie sur les déclarations des paysans (estimation) et, ultérieurement, mesure la production effective d'un échantillon de parcelles. La méthodologie de ces enquêtes agricoles annuelles est semblable pour chacun des pays du CILSS. Les stocks détenus par les paysans et les commerçants sont évalués à partir d'enquêtes dont la fiabilité est généralement considérée comme moins bonne que celle de l'enquête agricole (seuls les stocks publics de sécurité alimentaire sont connus avec précision, mais ils ne représentent qu'une faible partie des stocks totaux). Les importations sont quantifiées sur la base des statistiques douanières, qui enregistrent relativement bien les achats effectués sur les marchés internationaux, mais sous-estiment fortement les céréales en provenance des pays voisins. Cette sous-estimation du commerce transfrontalier régional pose également un problème pour mesurer le poste « exportations » du bilan céréalier. Enfin, la consommation humaine est évaluée à partir d'une norme de consommation (exprimée en kilos par an et par habitant), spécifique à chaque pays et identique d'une année à l'autre.



Les niveaux fixés pour ces normes nationales sont périodiquement remis en question par différents observateurs.

Le bilan céréalier fournit donc une vue « macro » de la situation alimentaire d'un pays pour une année donnée. Il permet essentiellement d'appréhender l'ampleur (et la fluctuation dans le temps) de l'écart entre la production nationale de céréales et la consommation totale. Il constitue un indicateur de la situation de sécurité alimentaire qui est utile mais insuffisant pour déterminer les besoins éventuels d'assistance alimentaire. En fait, il a été mis en place à une période où les bailleurs de fonds accordaient d'importantes quantités d'aide alimentaire en nature et où les États sahéliens intervenaient fortement dans le fonctionnement des marchés céréaliers. Aujourd'hui, le contexte est nettement différent : les donateurs ont diversifié leurs instruments d'appui à la sécurité alimentaire (voir fiche A1) et les marchés céréaliers sont libéralisés. L'analyse de la couverture des besoins alimentaires d'un pays ne peut plus se limiter à une approche fondée uniquement sur les volumes de céréales; elle doit considérer les dimensions prix et revenus dans le pays concerné mais également dans les pays voisins, qui déterminent l'accessibilité par les populations des denrées disponibles sur les marchés.

### L'INFORMATION SUR LES MARCHÉS

Les programmes d'ajustement structurel, appliqués dans chacun des pays du Sahel à partir du milieu des années 1980, ont entraîné, entre autres conséquences, une profonde réforme des offices céréaliers publics. Jusque là, ces offices exerçaient, théoriquement, un monopole sur la commercialisation des céréales et assuraient la gestion des aides alimentaires (voir fiche A1). Dans le cadre de la libéralisation économique, leurs interventions directes sur les marchés ont été supprimées. En revanche, une nouvelle fonction

leur a été assignée : la collecte, la diffusion et l'analyse des informations sur les prix. Ce nouveau rôle s'est concrétisé par la création de systèmes d'information sur les marchés (SIM).

Dès le départ, la mission des SIM s'est inscrite dans une double perspective : d'une part, renforcer le caractère concurrentiel du marché en améliorant l'accès à l'information de tous les agents ; d'autre part, renforcer l'efficacité des politiques de prévention et d'atténuation des crises alimentaires en fournissant aux décideurs publics une analyse en temps réel de la situation des marchés et de leur évolution probable. Aujourd'hui, des SIM sont fonctionnels dans la plupart des pays sahéliens. Ils couvrent les marchés céréaliers et, dans certains cas, les marchés des produits animaux. Le plus souvent, leur fonctionnement bénéficie d'un appui financier extérieur.

La contribution des SIM à la construction d'un marché céréalier réellement concurrentiel et transparent est délicate à évaluer. Dans certains cas (filière riz au Mali, par exemple), il est indéniable qu'ils ont favorisé l'amélioration des capacités de négociation des organisations de producteurs vis-à-vis des commerçants. Dans d'autres situations, où la mise en place du SIM a été pratiquement la seule mesure d'accompagnement de la libéralisation du secteur céréalier, elle n'a pas permis de faire évoluer la structure oligopolistique du commerce.

Dans tous les pays les SIM sont impliqués dans les dispositifs de coordination de l'information pour la prévention des crises alimentaires. Les informations qu'ils collectent permettent d'enrichir le pronostic de la campagne agricole et fournissent des indications utiles pour les opérations de monétisation des aides alimentaires et les rotations techniques des stocks de sécurité gérés par les offices. Cependant, un approfondissement de l'analyse des données (traitement des séries disponibles depuis près de 15 ans) et une utilisation des données disponibles pour les autres pays devraient contribuer à renforcer la prévention des crises alimentaires.

### L'INFORMATION SUR LA VULNÉRABILITÉ

Dans la gestion de la sécurité alimentaire, l'estimation de la vulnérabilité a longtemps été cantonnée au suivi des populations à risque de crise alimentaire. Les SAP sont ainsi devenus des instruments indispensables des dispositifs de prévention et gestion des crises alimentaires pour localiser les besoins d'aide d'urgence. Ils sont bâtis sur un réseau d'informations qui permet une analyse des facteurs favorisant l'émergence de crises et des capacités des populations à y réagir. De toutes les composantes du dispositif d'information, le suivi socio-économique rapproché fait l'objet de multiples développements méthodologiques, si bien qu'il demeure difficile de comparer les résultats d'un pays à l'autre ou d'un système d'information à l'autre.

Cette pluralité n'est pas l'apanage des protagonistes nationaux. Le FEWS/USAID, le SIAP/AGRHYMET ou encore les enquêtes rapides PAM/CILSS utilisent tout autant des modes opératoires distincts (du traitement des images satellitaires aux enquêtes communautaires) qui combinent des observations directes avec des analyses de données secondaires. Une initiative récente, soutenue par le CILSS, tente d'harmoniser les approches. Chaque année sont aussi organisées des réunions de concertation sous l'égide du Réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel et du PRÉGEC pour confronter les analyses de vulnérabilité et fournir ainsi aux décideurs nationaux et internationaux des informations permettant de prioriser les zones devant bénéficier d'une aide d'urgence.





Outre le suivi permanent de la vulnérabilité conjoncturelle, les instituts statistiques nationaux mènent des investigations périodiques qui permettent d'identifier les groupes socio-économiques structurellement vulnérables. Des enquêtes quantitatives à l'échelle des pays portent sur la mesure du niveau de vie à travers l'estimation du budget et de la consommation des ménages. Leurs résultats sont toutefois influencés par le choix de la méthode d'estimation de la pauvreté monétaire (dépendant du mode de comptabilisation des dépenses, de l'indice de référence des prix, du calcul du seuil de pauvreté), de la période des enquêtes, de la représentativité de groupes marginalisés (i.e. sans abris) dans l'échantillon... ce qui rend difficile les comparaisons dans l'espace et le temps. Des profils de pauvreté sont ainsi établis en fonction des groupes socio-économiques, de l'habitat et des principales zones géographiques. À cette vision monétaire

© Hamadou Maïga, IRD, 1997



#### MÉTHODOLOGIE DE L'ENQUÊTE PERMANENTE SUR LES CONDITIONS DE VIE DES MÉNAGES EN MAURITANIE (2000)

L'EPCV est une enquête par sondage à deux degrés qui touche un échantillon de 6 000 ménages répartis entre 240 districts de recensement. Cet échantillon couvre toutes les wilayas du pays. Le questionnaire tient compte des priorités des données à collecter et permet la comparabilité des résultats avec ceux de l'enquête intégrale 1995-1996. Pour bien appréhender les dépenses des ménages, un carnet a été élaboré permettant le relevé quotidien de ces dépenses ainsi que de l'autoconsommation pendant une durée d'observation de deux semaines consécutives. contenu du questionnaire (rapport EPCV ; p.59) : cf. tableau ci-dessous.

RUBRIQUES	CONTENU
Renseignements sur le ménage	Localisation et définition du ménage
Identification des membres du ménage	Sexe, âge, lien de parenté, situation matrimoniale, nationalité, durée d'absence...
Éducation	Accès à l'école, dépenses pour l'éducation, niveau scolaire, diplôme, raisons de non fréquentation, nombre d'années de redoublement
Santé	Vaccination, accès aux soins médicaux, dépenses pour la santé, lieu de consultation, raisons de consultation...
Emploi	Statut d'occupation, activité principale, activité secondaire, recherche de travail, emploi du temps, salaires et avantages
Migration	Lieu de résidence, raison de migration, intention de migration, durée de résidence
Logement	Type d'habitation, statut d'occupation, dépenses liées au logement, équipements et accessoires
Agriculture	Actifs agricoles, récolte et vente des produits, dépenses liées à l'agriculture, autoconsommation
Dépenses du ménage	Dépenses occasionnelles, dépenses courantes
Transferts de revenus	Transferts effectués par le ménage, transferts reçus par le ménage, transferts divers, autres revenus...
Crédit, avoirs et épargne	Crédits, avoirs et biens de consommation durable, épargne
Capital social	Participation aux activités d'utilité publique ou communautaire, perception de la pauvreté, fonctionnement et qualité des services d'utilité publique, mécanisme de solidarité

re de la pauvreté ont progressivement été couplées des enquêtes plus qualitatives et participatives qui permettent d'évaluer l'accessibilité aux services sociaux de base et de comprendre la perception par les populations du phénomène de pauvreté. Des enquêtes sectorielles sur la démographie et la santé complètent les analyses sur le bien être des populations. Dans le cadre de l'application des politiques de réduction de la pauvreté, l'étude des conditions de vie des ménages se voit confortée avec des enquêtes plus régulières et des instruments d'observation davantage décentralisés.

La dimension environnementale constitue un facteur clé de la vulnérabilité au Sahel. Les ressources naturelles font l'objet d'un suivi renforcé depuis le sommet de Rio. Ce suivi allie le centre régional AGRHYMET, les composantes nationales ainsi que des organisations de recherche : INSAH, OMM, ACMAD, IRD... Les principales données fournies par un réseau d'observations au sol et l'imagerie satellitaire couvrent le climat, les ressources hydriques, la biomasse, l'occupation des sols...

#### L'INFORMATION SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES

La perception multidimensionnelle de la sécurité alimentaire qui a prévalu à partir de la fin des années 80 s'est accompagnée de la mise en place de structures de coordination des informations sectorielles (santé, économie, agriculture, élevage, environnement...) provenant des services statistiques ministériels. Ces structures, (CT/Cci au Burkina Faso, CASPAR au Sénégal, SAP/Gc au Niger...) ont pour mandat d'en réaliser des analyses synthétiques afin d'orienter l'action publique. Un processus analogue a surgi dans le cadre de la dimension sociale de l'ajustement et du développement des programmes de lutte contre la pauvreté avec la création d'observatoires sur le développement humain durable ou la pauvreté.

L'impulsion récente donnée par les cadres stratégiques de réduction de la pauvreté aux statistiques tend à accroître le champ couvert par celles-ci : il est désormais attendu des appareils statistiques nationaux la réalisation de diagnostics approfondis sur les origines de la pauvreté — pour alimenter un dialogue sur les priorités d'interventions — et la conduite d'évaluations régulières des performances des politiques publiques concourant à la lutte contre la pauvreté.

## DES DISPOSITIFS FONCTIONNELS MAIS INCOMPLETS ET FRAGILES

Depuis près de vingt ans, la région sahéenne a édifié un indéniable savoir faire dans la prévision des crises alimentaires. L'existence d'un système de veille permanente impliquant les acteurs nationaux, régionaux et internationaux permet d'alerter sur le risque d'une dégradation de la situation alimentaire provoquée par une sécheresse, une inondation ou encore une attaque parasitaire. Les dispositifs d'information demeurent, par contre, insuffisamment outillés pour suivre l'évolution de la vulnérabilité de groupes socio-économiques minoritaires et évaluer les répercussions d'autres sources d'insécurité alimentaire comme la paupérisation urbaine, l'instabilité des prix des denrées de première nécessité, les conflits armés et les tensions politiques... Une compréhension plus précise des causes et effets de l'insécurité alimentaire doit servir à mieux articuler les actions d'urgence avec les interventions de développement.

Les informations sur l'offre alimentaire, la vulnérabilité et les marchés ont permis de mieux connaître certains déterminants de la sécurité alimentaire. Les tendances des prix sur les marchés, l'évolution des récoltes des principales productions agricoles ou le suivi du profil de la pauvreté sont devenus des informations indispensables au pilotage de la politique de sécurité alimentaire. Celui-ci deviendrait encore plus performant par une meilleure intégration de données régionales et internationales, par une plus grande disponibilité d'analyses par filière agricole, par l'incorporation de données sur les inégalités et le VIH/SIDA ou encore par un meilleur suivi des impacts des projets et programmes réalisés. Aussi, la concertation entre acteurs publics et privés pourrait être dynamisée si davantage d'informations étaient recueillies, traitées et diffusées au niveau infra-national et si des investigations plus régulières permettaient de mieux suivre la dynamique des facteurs d'insécurité alimentaire.

Pour accroître sensiblement la qualité de l'information, il s'agit au préalable de sécuriser le fonctionnement de la plupart des systèmes d'information. La pérennité de nombreux d'entre eux est loin d'être garantie en raison de financements et de situations institutionnelles précaires. Après une période d'investissements massifs des partenaires extérieurs, l'internalisation des dispositifs d'enquêtes a eu le plus souvent du mal à entrer dans les faits.

Les priorités accordées aujourd'hui à la lutte contre la pauvreté et à la sécurité alimentaire offrent désormais de nouvelles



perspectives pour les systèmes d'information. Mais pour saisir ces opportunités de fonder une nouvelle génération en matière de dispositif d'information, il est essentiel de progresser sur quelques questions centrales : comment améliorer la capacité des dispositifs d'information à répondre à la diversification des besoins des utilisateurs ? Comment faire de l'information un véritable outil de dialogue politique sur les politiques publiques au niveau décentralisé, national et régional, et un outil de pilotage, de coordination et de suivi-évaluation des interventions ? Quelles conséquences en tirer sur les stratégies d'internalisation et de financement des dispositifs ? Comment sécuriser la qualité de l'information et en garantir l'indépendance alors même qu'elle redevient un élément stratégique du jeu des acteurs au sein de l'espace sahéen d'une part, entre le Sahel et la communauté internationale, d'autre part ?

